



Brüssel, den 28.2.2013
C(2013) 1266 final

Bundesnetzagentur (BNetzA)
Tulpenfeld 4
D-53113 Bonn
Deutschland

Zu Händen von
Herrn Jochen Homann
Präsident

Fax: +49 228 14 6904

Beschluss der Kommission in der Sache DE/2013/1424: Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland

Einleitung der zweiten Untersuchungsphase gemäß Artikel 7a der Richtlinie 2001/21/EG in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG

Sehr geehrter Herr Homann,

I. VERFAHREN

Am 31. Januar 2013 registrierte die Kommission eine Notifizierung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA)¹ bezüglich der Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen² in Deutschland.

Die nationale Konsultation³ zum Entwurf der Abhilfemaßnahmen lief ab dem 18. April 2012 für einen Monat. Die nationale Konsultation zur Kostenrechnungsmethode für die Berechnung kostenorientierter Zustellungsentgelte und zur tatsächlichen Höhe dieser Entgelte lief ab dem 21. November 2012 für einen Monat⁴.

¹ Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33. Geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG, ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37, und die Verordnung (EG) Nr. 544/2009, ABl. L 167 vom 29.6.2009, S. 12.

² Entsprechend Markt 7 der Empfehlung 2007/879/EG der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (die „Märkteempfehlung“), ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 65.

³ Gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie.

⁴ Die beiden nationalen Konsultationen betrafen die wichtigsten Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht, nämlich Telekom Deutschland GmbH (als Rechtsnachfolger der T-Mobile Deutschland GmbH), Vodafone D2 GmbH, E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG und Telefónica Germany GmbH &

Am 12. Februar 2013 übermittelte die Kommission der BNetzA ein Auskunftsersuchen⁵, dem am 13. Februar 2013 ein zusätzliches Auskunftsersuchen folgte; die Antworten darauf gingen am 15. Februar 2013 ein.

II. BESCHREIBUNG DES MASSNAHMENENTWURFS

II.1. Hintergrund

Die dritte Marktanalyserunde zu den deutschen Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen war im Jahr 2011 notifiziert und von der Kommission geprüft worden⁶. Zu dem Zeitpunkt notifizierte die BNetzA ihren Vorschlag für die Marktabgrenzung und die Beurteilung beträchtlicher Marktmacht.

Im Zuge der Marktabgrenzung definierte die BNetzA unterschiedliche Märkte für die Anrufzustellung in die Netze der Mobilfunknetzbetreiber (MNOs) Telekom Deutschland GmbH (T-Mobile), Vodafone D2 GmbH (Vodafone), E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus) und Telefónica O2 Germany GmbH & Co. OHG (O2) sowie der Voll-MVNOs⁷, nämlich Vistream GmbH (Vistream)⁸, Ring Mobilfunk (Ring)⁹, Lycamobile Germany GmbH (Lycamobile) und OnePhone Deutschland GmbH (OnePhone)¹⁰.

Bei ihrer Abgrenzung der relevanten Märkte berücksichtigt die BNetzA die Mobilfunk-Anrufzustellung über GSM-, UMTS- und LTE-Netze, soweit diese zur Abwicklung von Sprachanrufen über eine PSTN-Übergabeschnittstelle benutzt werden¹¹.

Die geografische Ausdehnung der einzelnen Märkte stimmt mit der geografischen Ausdehnung der jeweiligen Netze überein und wird als landesweit festgelegt.

Die BNetzA stufte T-Mobile, Vodafone, E-Plus, O2, Vistream, Ring, Lycamobile und OnePhone als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in ihrem jeweiligen einzelnen (virtuellen) Mobilfunknetz ein.

Co. OHG. Zum Maßnahmenentwurf bzw. zur Kostenrechnungsmethode für Lycamobile Germany GmbH, einen neuen MVNO, führte die BNetzA eine einmonatige nationale Konsultationen ab dem 2. Mai 2012 bzw. ab dem 19. Dezember 2012 durch.

⁵ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie.

⁶ Sache DE/2011/1274, K(2011) 10077.

⁷ Laut BNetzA treten Voll-MVNOs gegenüber Dritten als Anbieter von Anrufzustellungsdiensten in ihren eigenen virtuellen Mobilfunknetzen auf und handeln hierfür eigenständig und unabhängig von ihren gastgebenden Mobilfunknetzbetreibern die Anrufzustellungsentgelte mit den Nachfragern der entsprechenden Anrufzustellungsdienstes aus. So genannte „leichte“ MVNOs bieten keine Anrufzustellungsdienste an und fallen deshalb aus der Marktabgrenzung heraus.

⁸ In Beantwortung des Auskunftsersuchens der Kommission bestätigte die BNetzA, dass die Vistream GmbH, die seit Februar 2012 als Telogic Germany GmbH geführt wird, wegen des laufenden Insolvenzverfahrens derzeit keine Mobilfunk-Anrufzustellungsdienste anbietet.

⁹ In der Sache DE/2012/1347 notifizierte die BNetzA der Kommission die Aufhebung sämtlicher Verpflichtungen in Bezug auf Ring Mobilfunk, da das Unternehmen die Erbringung von Mobilfunk-Anrufzustellungsdiensten eingestellt hat.

¹⁰ Der Voll-MVNO OnePhone ist über das gemeinsame Mutterunternehmen KPN NV mit E-Plus verbunden, bietet aber seine eigenen Anrufzustellungsdienste an.

¹¹ Dagegen schließt die BNetzA die auf IP-Zusammenschaltung beruhende paketvermittelnde Mobilfunk-Anrufzustellung aus dem relevanten Markt aus, da diese Art der Zuleitung nicht sprachanrufspezifisch ist und einer anderen Verkehrsabwicklung unterliegt, nämlich dem sog. „Peering“, bei dem Wettbewerb herrscht.

II.2. Vorliegender Maßnahmenentwurf

Durch den notifizierten Maßnahmenentwurf sollen den benannten Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Verpflichtungen auferlegt werden. Die BNetzA schlägt in dieser Hinsicht vor, T-Mobile, Vodafone, E-Plus¹², O2 und Lycamobile die folgenden Verpflichtungen aufzuerlegen:

- Zugangsgewährung einschließlich Kollokation;
- ein Diskriminierungsverbot;
- Transparenzverpflichtungen, einschließlich Veröffentlichung von Standardangeboten¹³;
- eine Verpflichtung, die Mobilfunk-Anrufzustellung zu kostenorientierten Preisen anzubieten.

Kostenrechnungsmethode für Mobilfunk-Anrufzustellungsentgelte

Im Hinblick auf die Kostenorientierungspflicht schlägt die BNetzA vor, für alle Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht (rückwirkend) folgende symmetrische Mobilfunk-Zustellungsentgelte (MTRs)¹⁴ festzusetzen:

- für die Zeit vom 1. Dezember 2012 bis zum 30. November 2013: **1,85 Cent/min.**
- für die Zeit vom 1. Dezember 2013 bis zum 30. November 2014: **1,79 Cent/min.**

Als Teil der vorliegenden Notifizierung legt die BNetzA Maßnahmenentwürfe vor, die das genaue Kostenrechnungsmodell beschreiben, nach dem die Vorleistungs-Anrufzustellungsentgelte für Mobilfunknetze zu berechnen sind. Die BNetzA schlägt vor, die Kosten eines effizienten Betreibers mit Hilfe einer „LRIC+“-Kostenrechnungsmethode zu kalkulieren. Damit berücksichtigt die BNetzA in ihren relevanten Kosten sowohl verkehrsunabhängige Gemeinkosten als auch verkehrabhängige Kosten, die auch anderen Diensten als der Mobilfunk-Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zugeordnet werden könnten.

Dieser Ansatz führt – wie von der Kommission empfohlen – zwar dazu, dass überall in Deutschland symmetrische Mobilfunk-Zustellungsentgelte angewandt werden. Indem sie eine LRIC+ anstelle einer reinen BU-LRIC Kostenrechnungsmethode vorschlägt, beschließt die BNetzA allerdings, sich nicht an einen Kernpunkt der Zustellungsentgelte-Empfehlung von 2009¹⁵ zu halten. In ihrem Maßnahmenentwurf

¹² In Beantwortung des Auskunftsersuchens der Kommission bestätigte die BNetzA, dass sämtliche Verpflichtungen, die E-Plus auferlegt werden, auch für die OnePhone GmbH gelten, da beide durch dasselbe Mutterunternehmen (KPN NV) rechtlich miteinander verbunden sind.

¹³ Hier ist anzumerken, dass die Lycamobile auferlegte Transparenzverpflichtung jedoch keine Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots enthält. Stattdessen schlägt die BNetzA vor, Lycamobile zur Veröffentlichung relevanter Informationen in Bezug auf technische Spezifikationen, Zugangsbedingungen und diesbezügliche Tarife zu verpflichten.

¹⁴ Zusätzlich zu den MTRs, schlägt die BNetzA vor, auch die Entgelte für zugehörige Dienste festzusetzen, beispielsweise ein einmaliges Bereitstellungsentsgelt je Intra-Building-Abschnitt mit 2 Mbit/s (483,20 EUR), ein jährliches Überlassungsentsgelt für den Intra-Building-Abschnitt mit 2 Mbit/s (764,22 EUR) und ein jährliches Überlassungsentsgelt für den zentralen Zeichengabekanal (331,65 EUR). Andere zugehörige Dienste können nach dem tatsächlichen Aufwand berechnet werden.

¹⁵ Siehe insbesondere die Nummern 2 und 6 und den Anhang der Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU, ABl. L 124 vom 20.5.2009, S. 67 („Zustellungsentgelte-Empfehlung“).

erläutert die BNetzA, dass die einschlägigen Bestimmungen des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG) im Lichte des EU-Rechts im Allgemeinen und der Zustellungsentgelte-Empfehlung im Besonderen auszulegen sind und – im Falle eines Konflikts – die von der Kommission festgelegten Methoden Vorrang vor dem durch nationales Recht bestimmten Standardmodell haben. Dennoch begründet die BNetzA ihren Beschluss, sich nicht an den empfohlenen reinen BU-LRIC Ansatz zu halten, damit, dass bei der Wahl des am besten geeigneten Regulierungsmodells die Nichtberücksichtigung von Gemeinkosten in ihren erweiterten Ermessensspielraum falle und dass eine reine BU-LRIC-Methode nicht besser geeignet sei, die Regulierungsziele der Förderung des Wettbewerbs und der Wahrung der Interessen der Bürger und Verbraucher zu erreichen. Weiter erklärt die BNetzA in ihrer Notifizierung, dass der von ihr vorgeschlagene Ansatz im Hinblick auf das Regulierungsziel der Förderung der Entwicklung des Binnenmarkts vorzuziehen sei, weil ein reiner BU-LRIC-Ansatz dem Binnenmarktziel nicht besser diene, denn er sei nach Ansicht der BNetzA nicht besser geeignet, die anderen beiden Regulierungsziele zu erreichen, wodurch sie dem Regulierungsziel der Förderung des Binnenmarkts seine eigenständige Bedeutung abspricht¹⁶.

Die BNetzA schlägt daher nicht vor, ein Höchstentgelt mit einem Gleitpfad festzulegen, sondern beabsichtigt die Festsetzung von Zustellungsentgelten, die nach dem vorgeschlagenen Kostenmodell berechnet werden und mit sofortiger Wirkung in Kraft treten sollen. In Anbetracht der von ihr erwarteten Effizienzsteigerungen schlägt die BNetzA vor, die Entgelte nach dem ersten Jahr leicht zu senken.

III. BEURTEILUNG

Nach Prüfung der Notifizierung und der von der BNetzA eingereichten Zusatzinformationen ist die Kommission der Auffassung, dass der notifizierte Maßnahmenentwurf unter die Befugnisse der Kommission hinsichtlich der Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung von Abhilfemaßnahmen fällt, wie sie in Artikel 7a der Rahmenrichtlinie festgelegt sind, da mit den notifizierten Maßnahmen den betreffenden Unternehmen Verpflichtungen in Verbindung mit den Artikeln 9 bis 13 der Zugangsrichtlinie¹⁷ auferlegt werden sollen.

Maßnahmenentwürfe, mit denen Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in Deutschland Regulierungsverpflichtungen auferlegt werden, können sich unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell darauf auswirken, ob in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen in der Lage sind, elektronische Kommunikationsdienste anzubieten. Der Vorschlag der BNetzA umfasst Maßnahmen,

¹⁶ In der Antwort auf das Auskunftersuchen der Kommission ergänzt die BNetzA, dass das Regulierungsziel der Förderung der Entwicklung des Binnenmarkts (Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie) nicht denselben Stellenwert habe, sondern an die beiden anderen Regulierungsziele gebunden und diesen untergeordnet sei, nämlich dem Ziel der Förderung des Wettbewerbs (Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie) und dem Ziel der Förderung der Interessen der Bürger der EU (Artikel 8 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie). Darüber hinaus rät die BNetzA der Kommission in der Antwort auf das Auskunftersuchen, den diesem Ansatz zugrunde liegenden „Wettbewerb der (Regulierungs-)Systeme“ zu akzeptieren, da er auf dem Markt zu Ergebnissen führe, die für Deutschland vorteilhaft seien.

¹⁷ Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7. Geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG, ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37.

die erhebliche Auswirkungen auf Betreiber oder Nutzer in anderen Mitgliedstaaten haben und sich unter anderem auf die Endkundenpreise auswirken. Folglich kann ein solcher Maßnahmenentwurf die Struktur des Handels zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen¹⁸.

Die Kommission hat erhebliche Zweifel, dass die von der BNetzA vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf Preiskontrollverpflichtungen in den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in ihrer jetzigen Form mit dem EU-Recht vereinbar sind, insbesondere mit den Anforderungen in Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie. Darüber hinaus ist die Kommission beim gegenwärtigen Stand der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen könnten.

Auf der Grundlage der Notifizierung und der von der BNetzA eingereichten Zusatzinformationen hat die Kommission in dieser Hinsicht vor allem aus folgendem Grund erhebliche Bedenken:

Die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Kunden den größtmöglichen Nutzen aus effizienten kostenorientierten Zustellungsentgelten ziehen

Die Kommission räumt ein, dass angesichts des von der BNetzA in der Notifizierung der Marktüberprüfung von 2011 festgestellten Wettbewerbsproblems – nämlich der Gefahr überhöhter Preise und einer Preis-Kosten-Schere – die Preiskontrolle eine geeignete Abhilfemaßnahme ist.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die BNetzA beabsichtigt, nach der LRIC+-Methode Preisobergrenzen für Mobilfunk-Zustellungsentgelte für den Zeitraum vom 1. Dezember 2012 bis zum 30. November 2014 festzusetzen.

Einhaltung von Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie

Die Kommission verweist auf Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie¹⁹, wonach die nationalen Regulierungsbehörden verpflichtet sind, i) Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen, die der Art des aufgetretenen Problems entsprechen sowie im Blick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele angemessen und gerechtfertigt sind, und ii) bezüglich der Auferlegung von Preiskontrollen sicherzustellen, dass der gewählte Kostendeckungsmechanismus dazu dient, die Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb zu fördern und den Verbrauchernutzen zu maximieren. Überdies verweist die Kommission auf Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie, wonach die NRB den Unternehmen, die über beträchtliche Marktmacht verfügen, geeignete Verpflichtungen auferlegen müssen.

Außerdem möchte die Kommission betonen, dass die NRB gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie zur Entwicklung des Binnenmarkts beitragen sollen, indem sie untereinander sowie mit der Kommission und dem GEREK jeweils auf transparente Weise zusammenarbeiten, um nicht nur die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis, sondern auch die einheitliche Anwendung

¹⁸ Siehe Erwägungsgrund 38 der Rahmenrichtlinie.

¹⁹ Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung („Zugangsrichtlinie“), ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7.

der Rahmenrichtlinie und der Einzelrichtlinien (zusammen der „Rechtsrahmen“) sicherzustellen.

Im Zusammenhang mit den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen unterstreicht die Kommission, dass – angesichts der Merkmale dieser Märkte und der damit zusammenhängenden Wettbewerbs- und Verteilungsprobleme²⁰ – die genannten Ziele (Förderung der Effizienz und eines nachhaltigen Wettbewerbs, größtmögliche Vorteile für die Verbraucher und Förderung der Entwicklung des Binnenmarkts) am besten durch eine kostenorientierte, auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhende Abhilfemaßnahme zu erreichen sind. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass Mobilfunk-Zustellungsentgelte, die in einer Höhe festgesetzt werden, die den Kosten eines effizienten Betreibers entspricht, zu gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern beitragen, indem sie Wettbewerbsverzerrungen zwischen Festnetzen und Mobilfunknetzen bei der Erbringung von Zustellungsdiensten beseitigen.

Diesbezüglich hebt die Kommission hervor, dass sie Empfehlungen²¹ über die harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens abgeben kann, um die Verwirklichung der in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele voranzutreiben. Dies ist insbesondere dann geboten, wenn die Kommission der Ansicht ist, dass aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der im Rechtsrahmen vorgesehenen Regulierungsaufgaben durch die nationalen Regulierungsbehörden Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen können. Vor diesem Hintergrund gab die Kommission im Interesse einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Rechtsrahmens in der EU eine Empfehlung über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU („Zustellungsentgelte-Empfehlung“) ab, in der sie ein einheitliches Konzept darlegte, dem die NRB in Bezug auf Preiskontrollverpflichtungen für Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte grundsätzlich folgen sollten.

Darin empfahl die Kommission den NRB, dafür zu sorgen, dass die Zustellungsentgelte bis zum 31. Dezember 2012 kosteneffizient und symmetrisch umgesetzt werden. Wie oben dargelegt ist im Zusammenhang mit den Zustellungsmärkten aus den oben genannten Gründen ein kosteneffizientes Entgelt normalerweise das Entgelt, das sich aus einer reinen BU-LRIC-Methode ergibt. Deshalb wird empfohlen, bei der Festsetzung der kostenorientierten Entgelthöhe nur solche Kosten zu berücksichtigen, die vermieden werden, wenn Anrufzustellungsdienste auf der Vorleistungsebene nicht länger für Dritte erbracht werden²². Während Artikel 19 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie den NRBs

²⁰ In den Erläuterungen zum Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SEC(2009) 600 vom 7.5.2009) wird dargelegt, dass Kostenorientierungspflichten, die auf einer BU-LRIC-Methode basieren, am besten geeignet sind, um Probleme der technischen und allokativen Effizienz zu lösen und das Verbraucherwohl zu maximieren, und zwar wegen der besonderen Natur der Zustellungsmärkte, die einerseits durch Zusammenschaltung in beide Richtungen und andererseits durch Monopole in jedem relevanten Markt geprägt sind, wodurch zustellende Betreiber Anreize haben, ihre Preise erheblich über den Kosten festzusetzen. Um sicherzustellen, dass die Anforderungen der Rahmenrichtlinie, insbesondere des Artikels 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie (d. h. Förderung der Effizienz und eines nachhaltigen Wettbewerbs und größtmögliche Vorteile für die Verbraucher) eingehalten werden, sollten die NRB folglich bei der Festsetzung von Zustellungsentgelten eine BU-LRIC-Kostenrechnungsmethode anwenden.

²¹ Gemäß Artikel 19 der Rahmenrichtlinie.

²² Nummer 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung.

die Möglichkeit eröffnet, sich nicht an eine Empfehlung zu halten, müssen diese in solchen Fällen die Gründe für ihre Haltung angeben. Gleichzeitig muss jeder von der NRB als Alternative zu dem von der Kommission gemäß Artikel 19 der Rahmenrichtlinie empfohlenen Ansatz gewählte Regulierungsansatz, mit den übrigen Vorschriften des Rechtsrahmens vereinbar sein, im vorliegenden Fall, insbesondere mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie.

Eine auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhende Kostenorientierungspflicht fördert den Wettbewerb am besten, weil sie unter anderem sicherstellt, dass alle Nutzer in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass Mobilfunk-Zustellungsentgelte, die auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhen, zu gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern beitragen, indem sie Wettbewerbsverzerrungen in den Zustellungsmärkten beseitigen.

Die Kommission begrüßt die vorgeschlagene Einführung symmetrischer Mobilfunk-Zustellungsentgelte in Deutschland. Im Hinblick auf die Wahl der verwendeten Kostenrechnungsmethode scheint der von der BNetzA notifizierte Maßnahmenentwurf aber den oben genannten Grundsätzen und Zielen des Rechtsrahmens nicht gerecht zu werden.

Insbesondere stellt die Kommission fest, dass die BNetzA die Verwendung einer LRIC+-Methode vorschlägt, bei der – entgegen den Nummern 2 und 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung – zur Berechnung des jeweiligen Mobilfunk-Anrufzustellungsentgelts sowohl verkehrsunabhängige Gemeinkosten als auch verkehrsabhängige Kosten, die auch anderen Diensten als der Mobilfunk-Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zugeordnet werden könnten, herangezogen werden. Bei Annahme der Zustellungsentgelte-Empfehlung, stellte die Kommission allerdings klar, dass es beim Festlegen des richtigen Preisniveaus regulierter Mobilfunk-Zustellungsentgelte auf Vorleistungsebene entscheidend ist sicherzustellen, dass die gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie gewählte Methode die effiziente Bereitstellung und Nutzung fördert und künstliche Transfers und Verzerrungen zwischen Wettbewerbern und Konsumenten gering hält²³. Aufgrund der speziellen (gegenseitigen) Natur der Anrufzustellungsmärkte wird nur eine enge Auslegung der zusätzlichen Kosten dazu führen, dass Zustellungsdienste möglichst effizient und am wenigsten wettbewerbsverzerrend genutzt werden und damit, letztendlich, das Risiko von Problemen wie Quersubventionen zwischen Betreibern, ineffizienter Preissetzung und Investitionsentscheidungen möglichst gering gehalten wird.

Nach Ansicht der Kommission hat die BNetzA keine hinreichenden und überzeugenden wirtschaftlichen Gründe vorgebracht, welche ihren Beschluss, sich nicht an die Empfehlung zu halten, rechtfertigen würden. Insbesondere, BNetzA's Einschätzung, wonach sie den Freiraum des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, Allgemekosten durch Zustellungsentgelte zu decken, nicht einschränken kann, da es ihr nicht möglich ist, mit Sicherheit

²³ Für zusätzliche Gründe sei insbesondere auf Teil 4.1. des "Commission Staff Working Document accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU of 7 May 2009, SEC(2009) 600" verwiesen,

existierende Preiselastizitäten des Vorleistungsnachfragers, des anrufenden Endkunden und des angerufenen Endkunden zu bestimmen, verkennt, dass ein reiner BU-LRIC Ansatz besser geeignet ist, eine effizientere Verteilung finanzieller Transaktionen zwischen Wettbewerbern zu erreichen und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Festnetz- und Mobilfunkbetreiber zu schaffen.

Darüber hinaus, kann sich die Kommission aus den dargelegten Gründen der Einschätzung der BNetzA nicht anschließen, wonach die von ihr vorgeschlagene Methode besser geeignet wäre, die Regulierungsziele der Förderung des Wettbewerbs und der Wahrung der Interessen der EU-Bürger zu erreichen, da der Ansatz zu keiner Überdeckung der Kosten führt. Die Kommission teilt auch nicht die Einschätzung der BNetzA, dass regulierte Betreiber die „Deckungslücke“ zwischen dem vorgeschlagenen LRIC+-Ansatz und einer reinen BU-LRIC-Methode dadurch schließen würden, dass sie ihre Endnutzerpreise erhöhen. Bislang vorliegende Belege scheinen ganz im Gegenteil eher die ursprüngliche Erwartung der Kommission zu bestätigen, dass die Einführung von Mobilfunk-Zustellungsentgelten auf der Vorleistungsebene, die auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhen, zu einer beträchtlichen Mehrung des Verbraucherwohls führen²⁴.

Im vorliegenden Fall hat die BNetzA keine ausreichende Nachweise dafür erbracht, dass mit der vorgeschlagenen LRIC+-Methode diese Regulierungsziele in gleicher Weise erreicht werden können. In der Tat hat die Kommission erhebliche Zweifel daran, dass die vorgeschlagene LRIC+-Methode geeignet ist, die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Regulierungsziele zu erreichen, da sie zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Festnetz- und Mobilfunkmärkten und/oder zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen und Verkehrsflüssen und letztlich zu Verbraucherpreisen führen kann, denen Vorleistungsbestandteile zugrunde liegen, die über den vermeidbaren Kosten liegen.

Die Kommission hat deshalb erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahme Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie.

Schaffung von Hindernissen im Binnenmarkt

Wie die Kommission weiter feststellt, würden aufgrund der Tatsache, dass die BNetzA Mobilfunk-Zustellungsentgelte festsetzen will, die über den vermeidbaren Kosten liegen, die zustellenden Betreiber in Deutschland wegen des Grundsatzes, dass der Anrufer bezahlt, in die Lage versetzt werden, mit diesem Entgelt einen Gewinn zu Lasten der Betreiber – und somit letztlich der Verbraucher – in jenen Mitgliedstaaten zu erzielen, von denen die Anrufe ausgehen und die ihrerseits vollständig kostenorientierte Mobilfunk-Zustellungsentgelte im Einklang mit Artikel 8 der Rahmenrichtlinie sowie

²⁴ Siehe dazu u. a. die Fallstudien zu Spanien und zum Vereinigten Königreich: „*The welfare effects of mobile termination rate regulation in asymmetric oligopolies: The case of Spain*“ von Sjaak Hurkens und Angel L. Lopez, Oktober 2011; „*Welfare Analysis of Regulating Mobile Termination Rates in the UK (with and Application to the Orange/T-Mobile Merger)*“ von David Harbord und Steffen Hoernig, März 2010.

Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie anwenden²⁵. Der von der BNetzA vorgeschlagene Ansatz führt zu Mobilfunk-Zustellungsentgelten, welche – mit 1,85 Cent/min. für die Zeit bis zum 30. November 2013 (und 1,79 Cent/min. für das Folgejahr bis zum 30. November 2014) – die durchschnittlichen Mobilfunk-Zustellungsentgelte in den Mitgliedstaaten, die in Übereinstimmung mit der Zustellungsentgelte-Empfehlung eine reine BU-LRIC-Methode anwenden, um mehr als 80 % übersteigen²⁶. Für den Zeitraum bis zum 30. November 2014 führt die Anwendung einer LRIC+-Methode somit zu einer beträchtlichen absoluten Differenz zwischen den MTRs in Deutschland und den MTRs in anderen Mitgliedstaaten, die in Übereinstimmung mit der Zustellungsentgelte-Empfehlung und mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie berechnet werden. Diese Differenz würde zum Nachteil der Betreiber und möglicherweise der Verbraucher in den Mitgliedstaaten gehen, von denen die Anrufe ausgehen.

Eine solche beträchtliche Asymmetrie bei den Mobilfunk-Zustellungsentgelten innerhalb der EU verfälscht und beschränkt nicht nur den Wettbewerb, sondern hat auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Binnenmarkts, d. h. sie schafft ein erhebliches Hemmnis für den Binnenmarkt und führt daher zu einem Verstoß gegen die Grundsätze und Ziele von Artikel 8 Absätze 2 und 3 der Rahmenrichtlinie. Ein harmonisiertes Herangehen an die Festsetzung von Mobilfunk-Zustellungsentgelten ist besonders wichtig, wenn dafür gesorgt werden soll, dass keine Regulierungsbehörde ihre eigenen nationalen Betreiber durch Festsetzung nicht vollständig kostenorientierter Mobilfunk-Zustellungsentgelte zum Nachteil der Betreiber in anderen Mitgliedstaaten bevorzugt. Genau aus diesem Grund gab die Kommission ihre Zustellungsentgelte-Empfehlung ab, denn sie wollte für eine harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens sorgen, um zur Entwicklung des Binnenmarkts beizutragen und die Verwirklichung der in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele voranzutreiben.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass Mobilfunk-Zustellungsentgelte, die in einer Höhe festgesetzt werden, die den Kosten eines effizienten Betreibers entspricht, zu gleichen Wettbewerbsbedingungen nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf EU-Ebene beitragen, indem sie Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Festnetzen und Mobilfunknetzen beseitigen.

Ungeachtet der Frage, ob die Behauptung der BNetzA, dass der vorgeschlagene Ansatz am besten geeignet ist, die Regulierungsziele in Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 4 der Rahmenrichtlinie zu erreichen, nun zutrifft (was die Kommission bezweifelt), teilt die Kommission auch nicht die Einschätzung der BNetzA, dass das dritte Regulierungsziel in Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie den anderen beiden Zielen untergeordnet sei. Insofern würde ein „Wettbewerb der

²⁵ So wird in den fünf bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten (neben Deutschland selbst) eine reine BU-LRIC-Methode angewendet: FR (FR/2011/1200) mit einer Entgeltvorgabe von 0,80 Cent/min.; IT (IT/2011/1219), 0,98 Cent/min.; ES (ES/2012/1291), 1,09 Cent/min.; UK (UK/2010/1068), 0,86 Cent/min.*; PL (PL/2012/1368), 1,04 Cent/min.* (in Abhängigkeit vom Wechselkurs).

²⁶ In den Mitgliedstaaten, die ihre eigene BU-LRIC-Methode verwendet haben (BE, FR, IT, PT, ES, DK, UK, PL), liegt das durchschnittliche Mobilfunk-Zustellungsentgelt – in Abhängigkeit von den aktuellen Wechselkursen – nur leicht über 1 Cent/min. Zudem haben viele andere Mitgliedstaaten begonnen, ihre MTRs einem Leistungsvergleich mit diesen BU-LRIC-Ländern zu unterziehen.

Systeme“ wie ihn die BNetzA vorschlägt, der weiteren Entwicklung des Binnenmarkts eher schaden, denn er würde genau diese Art der nach innen gerichteten nationalen Beurteilung fördern, die durch Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie gerade verhindert werden soll.

In Anbetracht der obigen Ausführungen ist die Kommission beim gegenwärtigen Stand der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen würden.

Schlussfolgerung

Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass die Notifizierung der BNetzA keine hinreichende Begründung enthält, inwiefern der für die Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland vorgeschlagene Ansatz den in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie verankerten politischen Zielen und Regulierungsgrundsätzen entspricht und mit Artikel 8 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie übereinstimmt. Folglich hat die Kommission erhebliche Zweifel, ob der Vorschlag der BNetzA über Mobilfunk-Zustellungsentgelte auf den gegebenen Zustellungsmärkten im Sinne des Artikels 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie als geeignet und im Hinblick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele als gerechtfertigt gelten kann, insbesondere im Hinblick auf die Ziele der Förderung des Wettbewerbs und der Vorteile für die Nutzer gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie; sie ist daher gegenwärtig der Auffassung, dass die vorgeschlagene Maßnahme Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen würde.

Die vorstehende Bewertung entspricht dem vorläufigen Standpunkt der Kommission zu dieser Notifizierung und lässt etwaige sonstige Stellungnahmen zu anderen mitgeteilten Maßnahmenentwürfen unberührt.

Die Kommission weist darauf hin, dass die vorgesehenen Maßnahmen gemäß Artikel 7a der Rahmenrichtlinie weitere drei Monate lang nicht verabschiedet werden dürfen.

Gemäß Nummer 17 der Empfehlung 2008/850/EG²⁷ wird die Kommission dieses Schreiben auf ihrer Website veröffentlichen und Dritte auffordern, zu diesen ernsthaften Zweifeln binnen zehn Arbeitstagen Stellung zu nehmen. Die Kommission betrachtet die hierin enthaltenen Informationen nicht als vertraulich. Sie können der Kommission²⁸ binnen drei Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens mitteilen, ob Sie der Auffassung sind, dass dieses Dokument entsprechend den EU-rechtlichen und nationalen Rechtsvorschriften über das Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung gelöscht werden sollten. Bitte geben Sie dabei auch an, warum es sich um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Kommission
Neelie Kroes
Vizepräsidentin

²⁷ Empfehlung 2008/850/EG der Kommission vom 15. Oktober 2008 über die Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG, ABl. L 301 vom 12.11.2008, S. 23.

²⁸ Bitte übermitteln Sie Ihren Antrag entweder per E-Mail (CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu) oder per Fax (+32 2 298 87 82).